

Livelli di legislazione e "livelli di principi" in materia di istruzione

di Silvia Nicodemo
(10 dicembre 2005)

1. La sentenza n. 279 del 2005, con cui la Corte costituzionale ha deciso le questioni di legittimità sollevate dalle regioni Emilia-Romagna e Friuli-Venezia-Giulia su alcune disposizioni del dlgs. n. 59/04, che definisce le norme generali relative alla scuola dell'infanzia e al primo ciclo dell'istruzione, rileva sotto due profili. L'uno attiene alla definizione di norme generali sull'istruzione, per distinguerle dai principi fondamentali della materia; l'altro investe l'esercizio della funzione regolamentare ministeriale e la legittimazione della regione, e non dell'ANCI, alla partecipazione concertata. Si va ad esaminare il primo degli aspetti trattati.

Le disposizioni impugnate, contenute in uno dei decreti legislativi di attuazione della legge cd. "Moratti" (l.n.53/03), disciplinano organizzazione e modalità di svolgimento del servizio scolastico, determinano i requisiti per l'accesso all'istruzione ed i criteri per la definizione dei crediti scolastici per quanto riguarda l'istruzione scolastica obbligatoria. E' in tale contesto, che la Corte costituzionale distingue le norme generali sull'istruzione dai principi fondamentali della materia, per delimitare le sfere di competenza legislativa statale esclusiva e regionale concorrente. Non lo aveva fatto nel 2004, quando con la sentenza n. 13 aveva definito la competenza concorrente e precisato che lo stato non avrebbe potuto comprimerla con l'approvazione di norme generali ai sensi dell'art.117 c.2 lett. n). Ora, invece, la Consulta così definisce: le norme generali in materia di istruzione "sono quelle sorrette, in relazione al loro contenuto, da esigenze unitarie e quindi applicabili indistintamente al di là dell'ambito propriamente regionale". Si distinguono dai principi fondamentali in materia di istruzione, rilevanti ai sensi dell'art.117 c.3, in quanto questi ultimi "pur sorretti da esigenze unitarie non esauriscono in se stessi la loro operatività, ma informano, altre norme, più o meno numerose".

Dal tenore letterale delle definizioni si evince che norme generali e principi fondamentali sono sorretti da "esigenze unitarie"; entrambi sono applicabili sull'intero territorio nazionale, al di là dell'ambito propriamente regionale. Unico elemento di differenziazione si riscontra dove è precisato che i principi fondamentali della materia "non esauriscono in se stessi la loro operatività" ma informano l'intervento di altre e più numerose norme [si deve ritenere] lasciate all'intervento del legislatore regionale. *A contrario*, le norme generali esauriscono in se stesse la loro operatività: vale a dire, sono precettive e dettagliate ed escludono l'intervento regionale. L'intervento del legislatore statale con norme generali disegna e colora l'intero profilo.

A ben vedere, la Corte costituzionale fornisce una definizione *a posteriori*: quando le norme sono state adottate dallo stato, è possibile capire se si ascrivono alla categoria delle norme generali o a quella dei principi fondamentali, verificando la loro "operatività".

La ricostruzione non spiega quando il legislatore statale possa adottare norme generali in materia di istruzione. Non è reso esplicito quali valori lo legittimino ad intervenire ai sensi dell'art.117 c.2 lett.n) e quali, invece, possono essere perseguiti con l'adozione di norme fondamentali della materia ai sensi dell'art.117 c.3. Manca il criterio per verificare se l'eventuale intervento dello stato con norme generali sia conforme a costituzione e non vada ad invadere la sfera di competenza legislativa attribuita alla regione nella stessa materia dall'art.117 c.3.

Di conseguenza, proprio nell'applicazione concreta delle definizioni, la Corte costituzionale trova immediatamente difficoltà.

Ritiene infondata la questione sollevata sulle disposizioni statali, che determinano la tipologia contrattuale da utilizzare per gli incarichi di insegnamento facoltativo a esperti e per l'individuazione dei titoli richiesti. In quanto sorrette "da evidenti esigenze di unitarietà di disciplina sull'intero territorio nazionale", le qualifica come norme generali sull'istruzione[p.5 in diritto]. Ma, considerato che anche i principi fondamentali sono sorretti da esigenze unitarie, non è dato capire perché su questi aspetti non sia sufficiente intervenire con principi fondamentali della materia, per lasciare spazio al legislatore regionale.

L'enunciazione è apodittica ed apodittica ne diventa l'applicazione, anche quando la Corte dichiara la non fondatezza della questione sollevata sull'art.1 c.3, che legittima lo Stato a stipulare accordi funzionali alla realizzazione della

"continuità educativa" quale finalità propria della scuola dell'infanzia. Senza nulla argomentare, dichiara che non vi è dubbio che "l'indicazione delle finalità di ciascuna scuola sia espressiva della competenza esclusiva statale in materia di norme generali sull'istruzione" [p.3 in diritto].

A tal punto la definizione appare sterile che la Corte, nel dirimere le altre questioni prospettate, è costretta a richiamare diversi parametri costituzionali. La definizione degli orari annuali e la disciplina dell'assetto pedagogico didattico ed organizzativo della scuola sono espressione di livelli minimi di prestazioni ai sensi dell'art. 117 c. 2 lett. m), che la regione ben può incrementare senza oneri per lo stato [p. 4 e 8 in diritto]. La determinazione dei limiti di età per l'iscrizione alla scuola dell'infanzia ed alla scuola materna è sì sorretta da esigenze unitarie, ma in quanto costituisce "condizione *minima* di uniformità in materia scolastica" [p. 7 in diritto].

La descrizione della figura del tutor e dei suoi incarichi, l'impegno del personale per l'espletamento dell'orario di servizio obbligatorio è competenza legislativa statale ai sensi dell'art.117 c.2 lett.g), in quanto attinente il rapporto di lavoro con personale statale [p. 6 e 10 in diritto].

Le stesse questioni accolte in parte non implicano la definizione proposta: attengono i profili della mancata previsione di meccanismi di leale collaborazione nella adozione dei decreti ministeriali per la determinazione della graduale anticipazione dell'età di accesso alla scuola (art.12 c.1 e 13 c.1) e per attivare incrementi di posti per le attività a tempo pieno e prolungato nell'ambito dell'organico del personale (art.15) [p.7.5 e 11 in diritto]. In tali settori, la corte fa rilevare che, a fronte di uno spirito collaborativo del legislatore statale, l'interlocutore privilegiato è la regione e non l'ANCI, perché le scelte definite in sede statale intersecano le competenze regionali in materia educativa.

2.La decisione che si annota è sintomatica della difficoltà ermeneutica nella definizione dei livelli di competenza, a fronte di "un complesso intrecciarsi di norme generali principi fondamentali leggi regionali e determinazioni autonome di istituzioni scolastiche" (così **Corte cost. sent. n.13 del 2004**).

La Corte cerca una definizione, ma non palesa quali siano i valori che rendono legittimo l'esercizio della competenza legislativa propria dello stato.

Le norme generali sull'istruzione sono norme positive che si autoqualificano come tali ed esauriscono in se stesse la loro operatività. Devono essere finalizzate a tutelare esigenze unitarie, ma non possono costituire uno strumento per comprimere la competenza legislativa regionale concorrente in materia di istruzione (**sent. 13/04**).

La definizione però, non soddisfa, in mancanza di parametri sostanziali di legittimità.

Ed allora, non si può prescindere dal rilevare che l'art.117 c.2 lett.n), per definire l'ambito della competenza legislativa propria dello stato, riproduce la locuzione di cui all'art.33 c.2 Cost., dove alla Repubblica è attribuito il compito di dettare le "norme generali sull'istruzione". I dati ermeneutici si possono trovare negli atti dell'Assemblea costituente. Con l'espressione norme generali sull'istruzione - sostituita a quella originariamente proposta di "principi generali della materia", il costituente ha inteso riconoscere allo Stato una funzione normativa e non di mera gestione, per fissare "*le condizioni giuridiche dell'istruzione*", ma senza dare indirizzi ideologici né specifiche direttive alle scuole (Atti Ass. cost., MORO, Res.I Sc.C., 289). Si tratta perciò di un intervento per l'attuazione dei valori costituzionali fondanti l'istruzione, quale momento preferenziale per garantire la libertà e lo sviluppo della cultura, in quanto lo stato democratico pluralista per essere tale deve assicurare il pieno sviluppo della persona, prima di tutto, sotto il profilo dell'educazione e formazione culturale. In questo senso, la funzione normativa statale costituisce una priorità logica per garantire, in modo uniforme, l'adempimento degli obblighi di prestazione in vista della piena attuazione delle libertà *della* scuola e *nella* scuola. Le esigenze unitarie, che richiedono e legittimano una disciplina del legislatore nazionale con norme generali, riguardano il momento fondante l'istruzione e l'inserimento della stessa nel contesto dei valori di cui agli artt.33 e 34 Cost. e, non da ultimo, di tutela del minore e dello studente. Ne deriva che gli interventi unificanti a quel livello trovano fondamento nella tutela diritti soggettivi pubblici per l'attuazione dell'uguaglianza sostanziale nell'accesso e nella fruizione della cultura e nel contesto della scelta fondamentale di un sistema di istruzione basato sullo sviluppo libero della cultura su tutto il territorio nazionale, non condizionato da visioni settoriali o orientare dell'educazione scolastica (CRISAFULLI, *La scuola nella costituzione*, in *Riv. Trim. dir pubblico*, 1956, 58). Quindi, le norme generali sull'istruzione, per essere legittimamente adottate, devono esprimere la positivizzazione di quei valori, che si desumono dall'ordinamento costituzionale e che non possono essere messi in discussione, perché altrimenti arrecherebbero

pregiudizio all'attuazione dei valori fondanti la forma di stato democratica e pluralista.

Proprio perché le norme generali sull'istruzione sono immediata attuazione dei valori costituzionali che connotano la Repubblica come "Stato di cultura" (SPAGNA MUSSO, Lo stato di cultura nella Costituzione Italiana, Napoli, 1961), si spiega perché esauriscano in se stesse la loro portata normativa. Diversamente non potrebbe essere, se si considera che la legislazione statale ai sensi dell'art.117 c.2 lett. n) comprime l'autonomia regionale costituzionalmente garantita. L'intervento del parlamento nazionale è giustificabile solo in presenza di esigenze di carattere unitario a rilevanza costituzionale, non perseguibili utilmente a livello locale, neppure all'interno di un quadro di principi fondamentali della materia. Questi ultimi, pure attengono esigenze unitarie, ma il legislatore nazionale si limiterà a fissare i principi fondamentali della materia ai sensi dell'art.117 c.3, quando discipline diversificate a livello locale non pregiudicano l'attuazione dell'uguaglianza sostanziale, anzi sono necessarie per sviluppare inclinazioni e capacità legate al territorio, sotto un profilo economico, sociale e culturale.

3. Letta sotto una diversa angolazione, la sentenza n. 279 del 2005 manifesta l'inevitabile disagio di fronte a un testo costituzionale che intreccia diversi livelli di competenza.

La decisione, pronunciata quando l'ultima riforma costituzionale - la cd. *devolution* - già era stata scritta è arrivata "troppo tardi" per poter orientare un testo non più modificabile.

Il recente testo di legge (Art. 39 c. 10 **AS 2544-D**) , interviene sull'art. 117 Cost.. Altro non fa se non riprodurre la precedente tecnica legislativa e moltiplicare i livelli di intervento, con l'introduzione di una competenza esclusiva regionale. L'istruzione viene ripartita secondo questo schema:

competenza legislativa dello stato in materia di norme generali sull'istruzione (art. 117 c. 2 lett. n)

competenza concorrente della regione in materia di istruzione (art.117 c.3)

competenza esclusiva regionale sull'organizzazione scolastica, gestione degli istituti scolastici e formazione, nonché per la definizione della parte dei programmi scolastici e formativi di interesse specifico della Regione (art.117 c.4, lett.b) e c)

competenza regionale esclusiva (art.117 c.4 lett.e), in materia di istruzione e formazione professionale, esclusa espressamente dall'art.117 c.3 ed a contenuto più generale si quanto specificamente previsto dall'art.117 c.4 lett.b) e c),

tutela dell'autonomia delle istituzioni scolastiche, sia rispetto all'intervento legislativo regionale concorrente che a quello esclusivo regionale, che ha tra l'altro ad oggetto proprio la disciplina della gestione degli istituti scolastici, fino alla definizione dei programmi formativi, pur di interesse specifico regionale.

E sopra tutto aleggia l'interesse nazionale che, non soltanto, alimenta il potere sostitutivo dello stato, ma legittima il Governo ad impugnare le leggi regionali di fronte al parlamento in seduta comune.

Dove è finita la linearità di un testo costituzionale? Nonostante l'abrogazione del terzo comma dell'art.116 Cost. (art. 50AS 2544-D), il nuovo modello non sembra risolvere i conflitti di competenza e le incertezze. Rimane il faraginoso sistema di riparto, con la presenza di "due competenze esclusive" che - come autorevolmente evidenziato (**BARBERA, Audizione Cam. Dep., I Comm. 23.6.04**) - non sono idonee a delimitare in modo netto le competenze tra lo stato e le regioni.